

Evaluierung laufender Vorhaben 2007

Energiepolitikberatung, Uganda

Kurzbericht

Erstellt durch: AGE G Consultants eG
Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, 21.12.2007

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	10/2007 – 11/2007
Evaluierendes Institut/ Consulting-Firma	AGEG Consultants eG, Kirchheim unter Teck
Evaluierungsteam	Dipl.-Ing. Detlef Loy, internationaler Gutachter Ing. Jane Nimpamy, nationale Gutachterin (22.10.07 – 26.10.07) Dr. May Sengendo, nationale Gutachterin (27.10.07 – 9.11.07)

Zum Projekt/Programm

Bezeichnung der Entwicklungs- maßnahme gemäß Auftrag	Energiepolitikberatung
Nummer der Entwicklungs- maßnahme	2004.2075.2
Gesamtlaufzeit nach Phasen	1. Phase: 6/1999 – 5/2002 2. Phase: 6/2002 – 5/2005 3. Phase: 6/2005 – 5/2008
Gesamtkosten	Gesamtkosten des deutschen Beitrags: 6.138 T€ für aktuelle Förderungsphase: 2.050 T€ DGIS-Beitrag in aktueller Phase: 2.000 T€
Projekt/Programmziel	Der Zugang zu modernen nachhaltigen Energiedienstleistungen für Wirtschaft und Bevölkerung unter besonderer Berücksichtigung ärmerer Bevölkerungsschichten ist verbessert. (Phasenziel ist identisch mit dem Gesamtziel)
Politischer Träger	Ministerium für Energie und Bodenschätze (Ministry of Energy and Mineral Development - MEMD)
Durchführungsorganisationen	Energieabteilung des MEMD
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	DGIS und Horizont 3000
Zielgruppen	Private und industrielle Energieverbraucher mit einem Schwerpunkt auf der armen ländlichen Bevölkerung in 3 Distrikten Ugandas.

Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	1
Einzelbewertung	Relevanz: 1; Effektivität: 1; Impact: 2; Effizienz: 1; Nachhaltigkeit: 2

Die GTZ GmbH hat die AGE Consultants eG mit der Durchführung einer unabhängigen Evaluierung des laufenden Vorhabens „Energiepolitikberatung“ in Uganda beauftragt. Die Evaluierung wurde von Detlef Loy (internationaler Consultant) sowie Frau May Sengendo und Frau Jane Nimpamyia als lokale Gutachterinnen durchgeführt. Auf der Basis von Projektdokumenten und gemäß der Leistungsbeschreibung wurde vor der Mission ein Inception-Report erstellt. Die Evaluierung im Land fand zwischen dem 22. Oktober und dem 11. November 2007 statt und beinhaltete neben einer Befragung der GTZ-Mitarbeiter Interviews mit Projektpartnern und sonstigen Akteuren. Diese Befragungen fanden außer in der Hauptstadt Kampala auch in unterschiedlichen Distrikten statt, in denen das Vorhaben tätig ist, und wurden durch eine Begutachtung der Projektergebnisse unterstützt. Darüber hinaus wurden zahlreiche Projektdokumente und sonstiges Hintergrundmaterial in die Betrachtung einbezogen.

Uganda ist zur Deckung seines Energiebedarfs zu einem hohen Anteil auf den Einsatz vorwiegend nicht nachhaltiger Biomasse (Holz) angewiesen, so dass es zu einer fortschreitenden Entwaldung kommt. Außerhalb der Städte ist zudem die Elektrifizierungsrate äußerst gering, so dass elementare Energiedienstleistungen, z.B. zur Beleuchtung, durch den Einsatz einfacher Lampen auf der Basis von Petroleum erbracht werden müssen. Gleichzeitig erweisen sich sowohl der Biomasseeinsatz wie auch der sonstige Einsatz von Brennstoffen und Strom als äußerst ineffizient. In privaten Haushalten und bei institutionellen Nutzern von Herden mit Holzfeuerung kommt es zudem nicht nur zu einem sich konstant erhöhenden Arbeitsaufwand bei der Holzbeschaffung bzw. einem wachsenden finanziellen Einsatz für den Holzkauf, sondern auch zu einer Reihe gesundheitlicher Schäden (**Kernprobleme**).

Das Vorhaben „Energiepolitikberatung“ wurde 1999 zu einem Zeitpunkt gestartet und konzipiert, als sich die ugandische Energiewirtschaft vor allem im Stromsektor gerade in einer Phase des Umbruchs befand (schrittweise Privatisierung und Liberalisierung des Marktes). Als nationaler Partner wurde die Energieabteilung des Ministeriums für Bergbau und Energie ausgewählt, die sich seinerzeit ebenfalls noch in einer Phase des Aufbaus und der Standortbestimmung befand. Als ursprüngliches Projektziel wurde deshalb formuliert: *„Das Energy Department (ED) erfüllt seine Funktionen der Politikentwicklung, Planung, Koordination, Informationsbereitstellung, Monitoring und Evaluierung effizient und effektiv“*. Das Vorhaben hat in diesen ersten Jahren vor allem bei der institutionellen und personellen Stärkung und Positionierung des Partners wertvolle Unterstützungsarbeit geleistet. Bei mehreren energiepolitischen Strategieentwicklungen stand das Vorhaben Pate und trug

somit zur Weichenstellung für mittel- und langfristige Zielsetzungen und zur Konsensfindung im Rahmen eines breiten partizipativen Ansatzes bei.

In der während dieser Evaluierung vor allem betrachteten dritten Phase konzentrierte sich die Arbeit des Vorhabens auf Maßnahmen im Bereich der effizienten Nutzung von Biomasse, der Steigerung der Energieeffizienz im industriellen, gewerblichen und privaten Sektor sowie der verbreiteten Einführung von Technologien zur Anwendung erneuerbarer Energien bei der dezentralen Stromerzeugung. Als Gesamt- und Phasenziel wurde vereinbart: *„Der Zugang zu modernen nachhaltigen Energiedienstleistungen für Wirtschaft und Bevölkerung unter besonderer Berücksichtigung ärmerer Bevölkerungsschichten ist verbessert.“* Hierbei wurde das Vorhaben über den deutschen Beitrag hinaus mit Mitteln aus der niederländischen EZ ausgestattet. Die vorwiegend quantitativ gefassten Indikatoren bilden die erzielten Projektergebnisse insbesondere in Bezug auf Politikberatung und Qualifizierung nur teilweise ab. Insgesamt wird die Konzeption des Vorhabens der Bedarfslage gerecht, die Zielsetzungen waren realistisch und mit den eingesetzten Mitteln und Erfahrungen erreichbar.

Das Vorhaben hat bei der **fachlichen Umsetzung** zielführend vor allem auf der Makro- und Mesoebene interveniert. Als Ergebnis sind unter Anderem politische Strategien für den Bereich „Energieeffizienz“ und „Erneuerbare Energien“ zu nennen, die für die Regierung Leitlinien und Zielorientierungen im zukünftigen Handeln bieten und Vorbildcharakter in der Region besitzen. Bei Vorhaben zur allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit in Fragen rationeller Energieverwendung fand eine intensive Zusammenarbeit mit dem Energieministerium statt. Als kritisch wird die bisherige lose Einbindung einiger relevanter Akteure betrachtet sowie die vergleichsweise geringe Partizipation der politischen Partnerinstitution bei technisch orientierten Umsetzungsmaßnahmen.

Vom Vorhaben wurde ein engmaschiges Monitoringsystem für energieeffiziente Herde und Öfen etabliert, wodurch selbst in entfernten Regionen ein Qualitätsmindeststandard bei deren Verbreitung sichergestellt werden konnte. Eine aktive Rolle nimmt das Vorhaben bei der Harmonisierung der Leistungen im Energiebereich durch andere Geberinstitutionen ein. Für die Vorbereitung eines Neuvorhabens, das erstmals in enger Kooperation zwischen TZ und FZ durchgeführt wird, wurden entscheidende Vorarbeiten geleistet.

Gewerbliche Initiativen zur Erschließung dezentraler Stromerzeugung bei privaten Nutzern wurden bei der Marktentwicklung und der Ausweitung bzw. Etablierung von Geschäftsfeldern unter anderem im Rahmen von PPP-Vereinbarungen unterstützt. Gleichzeitig wurden lokale Mikrofinanzinstitutionen eingebunden, um die Hürde der hohen Einstiegsinvestitionen abzubauen. Auch in diesem Bereich, dessen Erschließung erst Anfang 2007 begann,

können die gestarteten Ansätze als erfolgreich betrachtet werden. Ebenfalls erfolgreich verlief die bisherige Einführung photovoltaischer Stromerzeugung im institutionellen Bereich (vor allem bei Gesundheitszentren). Hierbei erwies sich insbesondere die Zusammenarbeit mit den regionalen Distriktverwaltungen als konstruktiv. Begünstigend waren Vorarbeiten im Umfeld der beruflichen Ausbildung. Das Vorhaben konnte unter anderem durch die Fortbildung von Fachlehrern und die Ausstattung von Berufsschulen mit Lehr- und Anschauungsmaterial die Aufnahme einer Komponente zur solaren Stromerzeugung in die nationalen Lehrpläne erreichen.

Im Bereich „industrieller und gewerblicher Energieeffizienz“ wurden vor allem durch Beratungstätigkeiten von Mitarbeitern des Ministeriums und freier Gutachter sowie durch Know-how-Transfer an Unternehmen Sensibilisierungen für mögliche Verbesserungsmaßnahmen erreicht. Dabei kam im Rahmen von Fortbildungsaktivitäten durch die Einbindung von indischen Fachkräften vor allem ein Austausch auf Süd-Süd-Ebene zum Tragen, was die Anpassung an vergleichbare Problemstellungen erleichterte. Bei einzelnen Pilotprojekten wurden zudem als Konsequenz aus den Beratungen neue technologische Wege beschritten, die nun als modellhaft für andere ähnlich gelagerte Unternehmen dienen können.

Die **Leistungsfähigkeit von Projektträger und Durchführungspartnern** wurde unter anderem durch die personelle Entwicklung der Energieabteilung und durch Trainingsmaßnahmen zur Durchführung von Energieberatungen im industriellen und gewerblichen Sektor vorangetrieben. Zur Umsetzung der Teilkomponente „energieeffiziente Herde und Öfen“ wurde vor allem auf eine Partnerschaft mit bereits existierenden Nichtregierungsorganisationen gesetzt und deren Qualifizierung erreicht. Dabei wurden technische Kenntnisse in einem abgestuften Prozess auf die Ebene der Anwender und Konstrukteure übertragen. Darüber hinaus wurden andere Partner aus dem staatlichen und nicht-staatlichen Umfeld in der Durchführung ihrer Aufgaben durch das Vorhaben gestärkt.

Das Vorhaben entspricht weitestgehend den nationalen Zielvorgaben, wie sie sich in Plänen zur Armutsbekämpfung und zur Entwicklung des wichtigen Energiesektors finden. Die **Relevanz** wird mit **sehr gut** bewertet (**Stufe 1**). Die Verbesserung der Energieversorgung und der Ressourcenschutz nehmen eine Schlüsselstellung ein, die weit in andere Bereiche hineinwirkt. Das Vorhaben befindet sich zudem in Übereinstimmung mit den Vorgaben des BMZ für den Schwerpunktbereich Energie, wobei seit 2007 Energie auch als eines der drei Schwerpunktfelder für die EZ mit Uganda vereinbart wurde. Die enge Anbindung an die aktuelle Problemlage bei der Energieversorgung und die zielorientierte Fokussierung des Vorhabens auf die Beseitigung von Defiziten und Missständen unterstreicht dessen

Relevanz. Dies wird auch durch das Engagement anderer Geber in diesem Umfeld und durch die Entscheidung zur Weiterführung in einem Neuvorhaben bestätigt.

Trotz der Beschränkung auf ausgewählte Distrikte ist eine weit über den Erwartungen liegende Verbreitungsrate vor allem energieeffizienter Herde im ländlichen Raum festzuhalten. Wir bewerten die **Effektivität** daher mit **sehr gut (Stufe 1)**. Bis Mitte 2007 konnten bei einem relativ geringen finanziellen Mitteleinsatz rund 300.000 Herde in privaten Haushalten untergebracht werden. Auch beim gewerblich organisierten Herd- und Ofenbau zeigen sich deutlich Erfolge bei der Verbreitung vor allem in ländlichen und periurbanen Gegenden, die über den vorab vereinbarten Zielindikatoren liegen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die programmierten Ziele bis zum Vorhabenende (Mai 2008) weitestgehend erreicht bzw. in den meisten Fällen sogar deutlich übertroffen werden.

Nach GTZ-internen Auswertungen verringerte sich damit der Holzeinsatz deutlich um mehr als 50%, während gleichzeitig die schädlichen Nebenwirkungen und der Arbeitsaufwand bzw. die finanziellen Aufwendungen (Gesundheitskosten) signifikant abnahmen. Der **Impact** wird mit **gut** bewertet (**Stufe 2**). Das Vorhaben trägt damit signifikant zum Erhalt des Waldbestandes bei und mindert das Konfliktpotenzial im Umfeld der Holzbeschaffung. Im Bereich solarelektrischer Anlagen wird erstmals die Schwelle zur Etablierung eines funktionsfähigen Marktes überschritten. Die elementare Versorgung mit Strom trägt zu einer Verbesserung der ländlichen Lebensqualität bei und mindert somit den Migrationsdruck. Durch Erhöhung der Energieeffizienz werden letztlich der Staatshaushalt und die Handelsbilanz entlastet. Insgesamt ist bei einer flächenmäßigen Ausweitung der Maßnahmen mit einer Verstärkung der indirekten Wirkungen zu rechnen.

Mit einem relativ geringen Mitteleinsatz hat das Vorhaben bereits vor Ende der dritten Phase die meisten gesetzten (quantitativen) Indikatoren weit übertroffen. Die **Effizienz** wird mit **sehr gut** bewertet (**Stufe 1**). Es trägt signifikant zum Ressourcenschutz, zur Umweltentlastung und zur Armutsbekämpfung bei und hinterlässt insbesondere bei der Herdverbreitung in den Distrikten nachhaltige Effekte, die eine Rückkehr zu einem Status-quo-ante nicht befürchten lassen. Zudem wurden mit der Formulierung sektorspezifischer Energiepolitiken Strategien zur Lösung der virulenten Energieversorgungsprobleme in die Öffentlichkeit getragen, die beispielgebend für die ostafrikanische Region sind.

Leistungen des Vorhabens spiegeln sich in amtlichen Strategien und Zielsetzungen wider. Die **Nachhaltigkeit** wird mit **gut** bewertet (**Stufe 2**). Die dezentrale Verankerung der Energiepolitik ist bislang unterentwickelt, was eine Schwachstelle bedeutet, die allerdings dem Projekt nur in Teilen angelastet werden kann. Als sehr positiv ist die starke

Einbeziehung regional engagierter NGOs zu sehen, wodurch funktionsfähige Netzwerke bis auf Dorfebene und eine enge Qualitätssicherung etabliert werden konnten. Auch der eher gewerblich orientierte Markt für institutionelle Herde und die Verbreitung von solarelektrischen Anlagen konnte durch die Initialleistungen des Vorhabens auf eine solide lebensfähige Grundlage gestellt werden. Zur Nachhaltigkeit tragen nicht zuletzt auch Fortschritte bei der Einführung von Unterrichtseinheiten in die schulische und berufliche Bildung sowie die Weiterqualifizierung von Fachpersonal bei.

Die Gutachter haben das Vorhaben insgesamt mit **sehr gut** (1) bewertet, da es vor allem hinsichtlich der Konzeption und erfolgreichen Umsetzung als beispielgebend für vergleichbar gelagerte Problemkonstellationen gelten kann. Geringe Abstriche wurden bei der Einzelbewertung vor allem aufgrund gewisser Mängel der Projektdokumentation und der nicht ganz zufrieden stellenden Verankerung auf Distriktebene vorgenommen.

Für die Abschlussphase des laufenden Vorhabens und für das sich anschließende Neuvorhaben empfehlen wir insbesondere eine Verbesserung der Kommunikations- und Informationsstrukturen sowie eine schrittweise Übertragung der Projekterfahrungen auf einen nationalen institutionellen Träger, um eine langfristige Verankerung auch nach dem Ende des EZ-Beitrags sicherzustellen. Angeregt werden die Verbesserung der Dokumentation der Projektergebnisse und deren erleichterte Zugänglichkeit über das engere Umfeld des Vorhabens hinaus. Wir raten ferner dazu, die thematische Breite der gegenwärtigen Arbeitsfelder nicht noch mehr zu erweitern. Dies betrifft insbesondere das angedachte Engagement im Verkehrsbereich. Auch die geplanten Aktivitäten zu Biotreibstoffen sollten auf Modellprojekte beschränkt bleiben, um die minimalen personellen Ressourcen nicht unnötig aufzusplitten. Die Übertragung der bisherigen Erfahrungen auf die nördlichen Regionen halten wir für konsequent und richtig. Auch die stärkere Hinwendung auf die Erkundung und Erschließung von Wasserkraftpotenzialen ist sinnvoll, da eine Dringlichkeit besteht, zusätzliche natürliche Ressourcen für die Stromerzeugung zu erschließen. Wir sehen in diesem Zusammenhang insbesondere die Notwendigkeit, die Bereitstellung von Elektrizität für produktive Tätigkeiten zu priorisieren, um auf diese Weise Beschäftigung und Einkommen in den ländlichen Regionen zu generieren. Notwendig erscheinen uns weiterhin eine enge Abstimmung mit anderen Gebern sowie eine intensive und kontinuierliche Auseinandersetzung mit der ugandischen Regierung, den selbst gesetzten nationalen Zielen im Energiesektor konsequent zu folgen und zur Umsetzung entsprechende eigene finanzielle Mittel verlässlich bereitzustellen. Als erforderlich zur sinnvollen Begleitung der Bemühungen auf der Verbrauchsseite halten wir im Übrigen eine abgestimmte und tragfähige Politik zur Wiederaufforstung, ggf. mit entsprechender Geberunterstützung.